

Umschau

Kurzer Beitrag

Abgeordnetenkorruption

Ach wie gut, daß niemand weiß . . . Denn wenn man es wüßte, wären seine Tage gezählt. Die Rede ist von einem Privileg, einem einzigartigen Privileg, das Abgeordnete, also Mitglieder des Bundestags und der Landesparlamente in der Bundesrepublik Deutschland genießen.

I. Strafflosigkeit der Abgeordnetenbestechung

Wußten Sie etwa, daß jedermann versuchen kann, einen Abgeordneten zu bestechen – ohne das geringste strafrechtliche Risiko? Selbst wenn der Versuch „glückt“, der Abgeordnete das Geld entgegennimmt und sich korrumpieren läßt, und sei es in der schwersten vorstellbaren Form, bleiben dem Staatsanwalt die Hände gebunden. Abgeordnetenbestechung ist straflos, passiv und aktiv¹. Während jeder kleine Beamte, der von einem dankbaren Bürger ein Geschenk annimmt, Bestrafung riskiert, hindert das Strafrecht niemanden daran, einen Volksvertreter zu „kaufen“. Früher hatte immerhin der Stimmenkauf bei Wahlen im Parlament unter Strafe gestanden. Doch auch diese Strafbarkeit hob der Bundestag 1953 – entgegen dem Vorschlag der Bundesregierung – im Schnellverfahren kurz vor Ende der Legislaturperiode ersatzlos auf². Seitdem wurde die Einführung eines Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung immer wider auf die lange Bank geschoben³. Die Sorge über die strafrechtliche Lücke gilt nicht nur dem bestechlichen Abgeordneten, der immer noch eine Ausnahmeerscheinung sein dürfte, als vielmehr seiner Schutz- und Wehrlosigkeit selbst gegen die dreistesten Bestechungsversuche von Interessenten⁴. Die Strafflosigkeit begründet geradezu einen „Anreiz“ (Bundesregierung⁵), solche Versuche auch zu unternehmen.

Gleich an der Wiege der Bundesrepublik steht ein massiver Bestechungsverdacht: Bei der Entscheidung für Bonn (und gegen Frankfurt) als Hauptstadt sollen hohe Geldzuwendungen nachgeholfen haben. Trotz Strafanzeige des Bundes der Steuerzahler sah die Staatsanwaltschaft sich mangels eines einschlägigen Straftatbestandes außerstande, dem Verdacht nachzugehen. Dieses – bald vielleicht wieder aktuelle – Beispiel wurde am 12. 9. 1950 in einer Debatte des Bundestags zum Anlaß genommen, die alsbaldige Einführung eines Straftat-

bestandes der Abgeordnetenbestechung zu fordern⁶. Bei der Forderung ist es 40 Jahre lang geblieben.

Der Bundestag hatte bisher nicht die Kraft, die „gefährliche, beunruhigende, fast unfassbare“ Lücke (so ein bekannter Kommentator des Strafgesetzbuchs⁷) zu schließen, obwohl die Große Strafrechtskommission und die Bundesregierung 1962 einen ausdiskutierten Gesetzesvorschlag vorgelegt hatten⁸ und obwohl nahezu im gesamten Ausland⁹, etwa in den Vereinigten Staaten und den Niederlanden, in Großbritannien, Frankreich, Italien und Belgien¹⁰ die Bestechung von Volksvertretern unter Strafe steht. Es handelt sich um einen klassischen Fall von Privilegierung des Parlaments in eigener Sache. Daß das Parlament einer „privilegienfeindlichen Demokratie“ (BVerfG¹¹) es sich bisher überhaupt leisten konnte, die Selbstprivilegierung über Jahrzehnte aufrechtzuerhalten, beruht ganz wesentlich auf der Unkenntnis der Öffentlichkeit¹². Darauf kann jedermann die Probe machen: Die Mitteilung, daß Abgeordnetenbestechung nicht strafbar ist, stößt stets auf ungläubiges Staunen.

II. „Spenden“ an Abgeordnete

Die Lücke mochte so lange eher theoretischer Natur sein, als man glaubte, finanzielle Einflüsse auf Abgeordnete seien selten. Spätestens seit den umfassenden Ermittlungen von Staatsanwälten, Gerichten, besonders des LG Bonn¹³ (wo es um den Vorwurf der Ministerbestechung ging), und eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses¹⁴ im Flick-Skandal wissen wir aber, wie verbreitet Bargeldzuwendungen an Abgeordnete in der Bundesrepublik tatsächlich sind. Sie sind alles andere als eine quantité négligeable und auch keineswegs auf Flick-Spenden beschränkt. Das haben Presseveröl-

⁶ Abg. Euler, Dt. BT, 1. Wahlp., 83. Sitzung v. 12. 9. 1950, Protokoll, S. 3113.

⁷ Tröndle, Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission, Bd. 13, S. 257 ff. (258 f.).

⁸ §§ 404, 409 des Entwurfs eines Strafgesetzbuches – E 1962 –, BT-Drs. IV/650. Vgl. auch Burkhard Schulze, Zur Frage der Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung, JR 1973, 485 (486).

⁹ Schulze (Fn. 8), 486.

¹⁰ Peter Krause, Freies Mandat und Kontrolle der Abgeordnetenentätigkeit, DÖV 1974, 325 (334); H.-P. Schneider, Gesetzgeber in eigener Sache, in: Grimm/Maihofer (Hg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 13, 1988, 327 (348).

¹¹ BVerfGE 40, 296 (317).

¹² So auch die Literatur, z. B. Klein (Fn. 3).

¹³ Urteil des LG Bonn v. 16. 2. 1987, Az 27 F 7/83.

¹⁴ Zum „Flick-Untersuchungsausschuß“ vgl. dessen Beschlußempfehlung und Bericht vom 21. 2. 1986, BT-Drs. 10/5079 und die abweichenden Berichte des Abg. Schily (Anlage 1) und der Abg. Austermann, Hüsch, Sauter und Baum (Anlage 2) sowie die Beratung darüber im Plenum am 13. 3. 1986 (Deutscher Bundestag, 10. Wahlp., 204. Sitzung, Protokoll S. 15630 ff.).

¹ BGHSt 5, 100 (105 f.).

² Dreher, Das Dritte Strafrechtsänderungsgesetz, JZ 1953, 421 (427).

³ Rolf Klein, Strafflosigkeit der Abgeordnetenbestechung. Einer Strafrechtslücke zum 25jährigen Bestehen, ZRP 1979, 174.

⁴ Erdsiek, Umwelt und Recht, NJW 1959, 25 (25).

⁵ Amtliche Begründung zu den §§ 400–409 („Straftaten bei Wahlen und Abstimmungen“) des Entwurfs eines Strafgesetzbuches – E 1962 –, BT-Drs. IV/650, 586 (587).

fentlichungen über die Praxis großer Wirtschaftszweige¹⁵ und wissenschaftliche Untersuchungen von *Göttrik Wewer*¹⁶ und jüngst eine bemerkenswerte politikwissenschaftliche Habilitationsschrift von *Christine Langfried*¹⁷ aufgezeigt. Der jetzige Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung *Norbert Blum* wird sicher nicht der einzige sein, zu dessen „eisernen Prinzipien“ es gehört, keine Personenspenden anzunehmen, wie er in einem Brief an einen Möchtegern-Spender schrieb¹⁸; doch ist diese Haltung keinesfalls mehr selbstverständlich. Wo aber Geldzuwendungen an Abgeordnete in großem Stil einreißten, da besteht – unabhängig von der Nachweisbarkeit im Einzelfall – Korruptionsgefahr. Darauf hat *Theodor Eschenburg* schon früh hingewiesen¹⁹. Es geht um eine massive, schwelende, sich gelegentlich in Skandalen manifestierende Gefährdung unserer politischen Kultur – mit immanenten Ausdehnungstendenzen: Wenn Abgeordnete auf Bundes- und Landesebene ungestraft mit üppigen Geldgeschenken „geschmiert“ werden können, wenn dies kein strafbares Unrecht ist, wer will dann noch einsehen, daß dies bei Mitgliedern von Gemeinderäten und der Verwaltung insgesamt so ganz anders gewertet werden muß? Die strafrechtliche Duldung von Abgeordnetenkorruption auf Parlamentebene schafft Signale auch für andere Bereiche; sie begünstigt ein Klima, in dem nicht mehr zwischen Staat, Gemeinde und Verwaltung insgesamt unterschieden wird. So tragen der Bundestag und die Landtage durch unangemessene Großzügigkeit gegenüber ihren eigenen Mitgliedern Mitverantwortung für die zunehmenden Korruptionsskandale in Frankfurt und anderwärts²⁰. „Frankfurt ist überall“²¹. Selbst unter Strafrechtlern ist unklar, ob die Bestechung von Volksvertretern in Gemeinderäten und Kreistagen strafbar ist²². Daß ein Bauunternehmer straflos den Versuch machen kann, durch Bestechung der Mitglieder des städtischen Rats einen Auftrag zu erlangen²³, daß ein Großunternehmer sich ungestraft die Senkung der Gewerbesteuer erkaufen kann²⁴, ist für wahr ein unerträglicher Gedanke²⁵. Dennoch ist die Strafbarkeit in beiden Fällen nicht gesichert.

Kann es eigentlich dem *Verwaltungsbeamten* noch angesonnen werden, auf der peinlichen Befolgung von Gesetzen im Kleinen zu beharren, die von Abgeordneten, die ungestraft im Großen korrumpt werden dürfen, erlassen worden sind? Kann vom *Bürger* noch verlangt werden, solche Gesetze strikt zu befolgen? Kann dem *Steuerzahler* zugemutet werden, bei Übertretung von Steuergesetzen wegen Steuerhinterziehung bestraft zu werden? Es entspricht einem allgemeinen, im Recht nirgendwo bestrittenen Grundsatz, daß Amtsträger, die ihr Amt zum eigenen Nutzen mißbrauchen, größeres Unrecht begehen als Privatleute, die der Gemeinschaft ihren Solidarbeitrag vorenthalten. Und ausgerechnet das größere Unrecht soll, wenn Abgeordnete es begehen, straflos bleiben! Eine Rechtsordnung, die es versäumt, ihre Rechtserzeuger gegen Korruption zu sichern, muß kraft innerer Logik allmählich selbst ihre Legitimation verlieren.

¹⁵ „Der Spiegel“ Nr. 27/1985, S. 29 f. (Pharmaindustrie); „Der Spiegel“ Nr. 34/1985, S. 19 ff. (Versicherungswirtschaft). Vgl. auch den Hinweis von *Steinberg*, Parlament und organisierte Interessen, in: *Schneider/Zeh* (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, 217 (226), daß er selbst „bei einem Bonner Spitzenverband die Existenz eines Wahlkampffonds in Millionenhöhe feststellen“ konnte, „der an ‚nahestehende‘ Abgeordnete und Kandidaten ausgeschüttet wurde“.

¹⁶ *Wewer*, Plädoyer für eine integrierende Sichtweise von Parteien-Finzen und Abgeordneten-Alimentierung, Forschungsberichte und Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg Nr. 33 (o. J.), 14 ff. m. w. N., jetzt leicht überarbeitet in: *ders.* (Hg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb: Rechtsnormen, Realanalysen, Reformvorschläge, 1990, 420 (443 ff.).

¹⁷ *Langfried*, Parteienfinzen und politische Macht. Eine vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA, 1990, 144 ff. m. w. N.

¹⁸ Zit. nach „Der Spiegel“ Nr. 34/1985, S. 19 (21).

¹⁹ *Eschenburg*, Paragraphen gegen Parlamentarier, Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik, 1967, Bd. 1, 124.

²⁰ Vgl. „Der Spiegel“ v. 4. 7. 1988, Nr. 27/1988, S. 46 ff.

²¹ *Müller-Vogg*, Frankfurt ist überall, FAZ v. 15. 10. 1988, S. 1.

²² *Hartmann*, Zur Frage der Strafbarkeit der Gemeinderatsmitglieder wegen Bestechlichkeit und Geheimnisverrats im geltenden Recht und im Entwurf eines Strafgesetzbuches (E 1962), DVBl. 1966, 809; *Tröndle*, in: *Leipziger Kommentar*, 10. Aufl. 1985, § 11 StGB, Rn. 27; *Eser*, in: *Schönke/Schröder*, Strafgesetzbuch, 23. Aufl. 1988, § 11 StGB, Rn. 23. Es soll danach unterschieden werden, ob es sich mehr um Verwaltungs- oder Gesetzgebungstätigkeit handele.

²³ Dieser Fall wurde von *Erdieck* (Fn. 4), 26 und *Schulze* (Fn. 8), 486, als Beispiel für straflose Einwirkungen auf Ratsmitglieder angeführt.

²⁴ Der Erlaß gemeindlicher Satzungen wird regelmäßig als nicht „bestechungsfähige“ Tätigkeit von Ratsmitgliedern angesehen. *Hartmann* (Fn. 22), 811.

²⁵ *Erdieck* (Fn. 4), 26; *Klein* (Fn. 3), 174.

Zwischen der Moral der Gesetzgeber und der der Beamten und Bürger, die die Gesetze auszuführen und einzuhalten haben, besteht ein sozialpsychologisches und sozialetisches Abhängigkeitsverhältnis.

Dies wurde im Falle des Leiters der Kriminalpolizei Konstanz *Rainer Magulski*²⁶ besonders deutlich. *Magulski* quittierte unter ausdrücklichem Hinweis auf den Flick-Skandal und ausgebliebene rechtliche Sanktionen gegen zukünftige Abgeordnetenkorruption den öffentlichen Dienst, weil er, wie er in einer Petition an den Bundestag schrieb, nicht mehr „Erfüllungsgehilfe eines Gesetzgebers“ sein könne, der sein „Vertrauen verloren“ habe²⁷. Mögen nur wenige wie *Magulski* bereit sein, um ihrer rechtsstaatlich-demokratischen Überzeugung willen ihre berufliche Existenz aufs Spiel zu setzen, so bleibt doch zu vermuten, daß die Auswirkungen der Permissivität der Parlamente gegenüber sich selbst auf die innere Einstellung der Verwaltungsangehörigen zu Staat und Recht verheerend sind.

Das Fehlen eines Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung führt dazu, daß Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte in Verdachtsfällen von vornherein gar nicht befugt sind, ihren Ermittlungsapparat in Gang zu setzen. Mögliche Fälle bleiben deshalb nicht nur ungeklärt, sondern auch unbekannt. Zahlungen jedweder Art an Abgeordnete bleiben im Dunkel. So wird auch die Öffentlichkeit, deren Kritik bei Entscheidungen der Abgeordneten in eigener Sache noch die einzige wirksame Kontrolle bilden könnte, ausgeschaltet.

III. Fehlende Publizität oder: „Verhaltensregeln“ als Alibi

Auch die „Verhaltensregeln“, die die Bundestagsabgeordneten²⁸ (und die meisten Landtagsabgeordneten²⁹) sich nach dem Fall „Geldner“ 1972 gegeben und die sie 1986 nach dem „Fall Barzel“ überarbeitet haben, bringen nicht etwa eine Durchleuchtung von Geldzuwendungen an Abgeordnete, sondern sie „legalisieren“ ihre Abdunkelung vollends. Denn danach brauchen „Spenden“ aller Art, die Abgeordnete erhalten, nicht veröffentlicht zu werden³⁰. Wie kraß dieses Privileg ist, wird daran deutlich, daß sogar „Spenden“ an *Parteien* ab einer bestimmten Höhe (bis 1988 20 000 DM, ab 1989 40 000 DM³¹) mit dem Namen des Spenders von Verfassungen wegen³² veröffentlicht werden müssen, damit der Wähler sieht, wer finanziell hinter den Parteien steht³³, ein Gebot, dem das *BVerfG* „zentrale Bedeutung“ für das Funktionieren der Demokratie beigemessen hat³⁴. Die Möglichkeit, einzelne Abgeordnete zu beeinflussen, und damit die Notwendigkeit einer Publizierung von Direktspenden an Abgeordnete ist aber eigentlich viel größer und tritt schon bei geringeren Spenden auf. Damit drängt sich publizitätsscheuen Spendern die Umgehung geradezu auf: Statt einer Partei 50 000 DM zu geben, was in deren Rechenschaftsbericht genannt werden müßte, bedenkt der Spender fünf wichtige Bundestagsabgeordnete der gleichen Partei mit je 10 000 DM. Der Effekt für den Spender kann ganz ähnlich, vielleicht sogar noch durchschlagender sein. Der Unterschied ist aber: Hier braucht nicht publiziert zu werden. Die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Veröffentlichung von großen Parteispenden wird umgangen.

Gewiß zielen Spenden nicht immer auf eine bestimmte Handlung, sind also nicht Bestechung im eigentlichen Sinne. Sie werden aber doch meist in Erwartung allgemein bevorzugter Behandlung gegeben (von Brauchtsch: „zur Pflege der Bonner Landschaft“), können die Abgeordneten beeinflussen, indem sie sie dankbar stimmen, und müßten, wenn sie schon nicht verboten werden, den Wählern zumindest *offengelegt* werden. Daran fehlt es bisher in der Bundesrepublik

²⁶ Vgl. *Magulskis* autobiographischen Protest-Roman „Die WUD ist da“, 1985, und „Zur Person: Rainer Magulski“, Frankfurter Rundschau vom 28. 1. 1987.

²⁷ *Magulskis* Petition an den Bundestag (gerichtet gegen die Straflosigkeit der Abgeordnetenbestechung) wurde ebenso abschlägig beschieden wie seine Verfassungsbeschwerde beim *BVerfG* (gerichtet gegen die unbegrenzte Zulässigkeit von Abgeordneten-„Spenden“).

²⁸ Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages (Anlage 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages), neugefaßt durch Bek. v. 18. 12. 1986 (BGBl. 1987 I S. 147). Vgl. auch die Ausführungsbestimmungen v. 26. 6. 1987 (BGBl. I S. 1758).

²⁹ Außer in Bayern, Hessen und dem Saarland.

³⁰ Vgl. § 4 der Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete. Eine Ausnahme gilt, soweit ersichtlich nur nach den Verhaltensregeln des schleswig-holsteinischen Landtages.

³¹ § 25 II PartG. Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Verdoppelung der Publizitätsschwelle von *Arnim*, Die neue Parteienfinanzierung, 1989, 84 ff. m. w. N.

³² Art. 21 I 4 GG.

³³ *BVerfGE* 20, 56 (106).

³⁴ *BVerfGE* 52, 63 (87).

völlig. Gegen Einblicke der Öffentlichkeit haben die Abgeordneten sich sorgfältig abgeschirmt, so als ob es ein „Prinzip des Spendengeheimnisses“ gäbe. In Wahrheit ist gerade hier Öffentlichkeit unverzichtbar: „Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich“ (BVerfG³⁵).

Spenden über 10 000 DM im Kalenderjahr muß der Bundestagsabgeordnete nach den „Verhaltensregeln“ lediglich der Bundestagspräsidentin³⁶ anzeigen, eine Vorschrift, die natürlich keine Öffentlichkeit schafft und zudem leicht zu umgehen ist³⁷. Nach den „Verhaltensregeln“ ist es einem Bundestagsabgeordneten lediglich untersagt, „Spenden, die erkennbar in Erwartung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt werden“, anzunehmen³⁸. Dabei fehlen nicht nur wirksame Sanktionen, sondern es fehlt auch eine Instanz, die unparteilich feststellen könnte, ob die Norm verletzt ist. Dies überprüft im Einzelfall weder Polizei, Staatsanwaltschaft oder Gericht (weil die Verletzung nicht unter Strafe steht) noch die Öffentlichkeit (weil der Abgeordnete auch Großspenden nicht zu publizieren braucht). Zur Überprüfung ist allein der Abgeordnete aufgerufen; der aber ist ein schlechter Richter in eigener Sache. Wer behauptet, mit derartig unkontrollierbaren Regeln könne etwas gegen Korruption ausgerichtet werden, ist naiv oder Partei. Die „Verhaltensregeln“ (die es nicht einmal in allen Landesparlamenten gibt) sind kaum mehr als eine Alibimaßnahme.

IV. Das verkannte Problem

Die öffentliche Diskussion um den Einfluß des Geldes auf die Politik ist immer noch fast ausschließlich auf Zahlungen an Parteien gerichtet und hat bisher kaum zur Kenntnis genommen, daß „Spenden“ an einzelne Politiker inzwischen ein mindestens ebenso großes Problem geworden sind. Die Bundespräsidentin hatte 1990 in ihrem Bericht über die Parteienfinanzierung betont, Großspenden machten nur etwa 10 % des Spendenvolumens der Parteien aus, seien also derzeit fast eine zu vernachlässigende Größe³⁹. Dabei blieben aber alle Spenden an einzelne Abgeordnete unberücksichtigt. Die publizierten Großspenden an Parteien sind möglicherweise bloß die Spitze des Eisbergs, der im Schutz fehlender Publizität der Abgeordnetenspenden unter der Oberfläche verborgen ist.

V. Steuerliche Privilegierung

Bemerkenswert ist auch die steuerliche Behandlung: Spenden an Abgeordnete unterliegen grundsätzlich nicht der Einkommensteuer, weil sie nicht unter die sieben Einkunftsarten des Einkommensteuergesetzes fallen, sondern lediglich der *Schenkungssteuer*. Das gilt auch, wenn die „Spende“ für den Wahlkampf gewährt wird, denn dann bleiben dem Abgeordneten „im Umfang der Zuwendung eigene Aufwendungen erspart“⁴⁰. Bei einer Spende von 50 000 DM sind das bei einem Freibetrag von 3000 DM und einem Steuersatz von 20 v. H. 9400 DM⁴¹, also nur ein gutes Drittel von dem, was die Einkommensteuer ausmachen könnte. Abgeordnete, die Spenden annehmen, werden gegenüber normalen Einkommensbeziehern also auch noch steuerlich begünstigt, obwohl solche Spenden auch dann oft das private Einkommen erhöhen, wenn sie für die Abgeordnetentätigkeit bestimmt sind. Denn dafür stehen dem Abgeordneten ohnehin steuerfreie Pauschalbeträge und spezielle Fonds für die Beschäftigung von Mitarbeitern aus der Staatskasse zur Verfügung. So erhält ein Bundestagsabgeordneter neben seinem Einkommen von 110 652 DM eine Kostenpauschale von 63 288 DM⁴² und für die Beschäftigung von Mitarbeitern zusätzlich bis zu 139 200 DM jährlich⁴³.

³⁵ BVerfGE 40, 296 (327).

³⁶ § 4 II Verhaltensregeln für Mitglieder des Bundestages. Nach den Verhaltensregeln der Landesparlamente liegt die Anzeigengrenze niedriger (z. B. Baden-Württemberg 3000 DM) oder es besteht keinerlei Grenze (z. B. Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz).

³⁷ *Wewer*, in: ders. (Fn. 16), 447.

³⁸ § 4 III Verhaltensregeln i. V. m. § 25 I Nr. 6 PartG. Weitere Verbote in Nrn. 1–5.

³⁹ Bericht der Bundestagspräsidentin über die Rechenschaftsberichte sowie über die Entwicklung der Finanzen der Parteien vom 5. 4. 1990, BT-Drs. 11/6885, 7 f.; vgl. auch den Bericht vom 16. 6. 1989, BT-Drs. 11/4814, 6.

⁴⁰ So z. B. der Erlaß des Finanzministers Nordrhein-Westfalen v. 14. 11. 1985 über die Behandlung von Wahlkampfspenden, DB 1986, 621.

⁴¹ §§ 15 f. und 19 Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz.

⁴² § 11 I, 12 II Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (AbgG) i. d. F. des Änderungsgesetzes v. 18. 12. 1989 (BGBl. I 2209).

VI. Beschwichtigungsversuche

Von interessierter Seite wird gelegentlich beschwichtigt: Spenden an Abgeordnete seien in einer pluralistischen Gesellschaft gar nicht schlimm, eine Auffassung die auch im politiknahen Schrifttum immer wieder Unterstützung gefunden hat. Das Beharren auf der Unabhängigkeit der Abgeordneten und ihrem Schutz vor Beeinflussung durch interessierte Financiers sei Ausdruck eines „frühkonstitutionellen Rigorismus“⁴⁴. Wenn Artikel 38 GG bestimmt, die Abgeordneten seien „Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“, so garantiere diese Vorschrift auch die Freiheit, sich in die Abhängigkeit von Geldgebern zu begeben, sofern der Abgeordnete es nur mit seinem Gewissen vereinbaren könne⁴⁵.

VII. Laufende Zahlungen von Interessenten

Deshalb sei es auch zulässig, wenn die Bezüge von Angestellten eines interessierten Unternehmens oder Verbandes, die in ein Parlament gewählt werden, neben den Abgeordnetenbezügen „aus Kulanz“ weiterlaufen oder der Abgeordnete sog. Beraterverträge mit Interessenten abschließt, auch wenn dadurch die Gefahr finanzieller Einflusses auf den Abgeordneten entstehe. So hatte der Bundestag sich 1985 im Diätenverfahren vor dem BVerfG in der Tat eingelassen⁴⁶. Die Freiheit des Abgeordneten wird hier kurzerhand umgedeutet zur Freiheit, sich von Interessenten bezahlen zu lassen. Diese Perversion des Grundsatzes des freien Mandats erinnert an das Umbiegen von Verfassungsnormen in ihr Gegenteil, das wir aus Diktaturen kennen, und ist mit dem Grundgesetz unvereinbar. Das Grundgesetz gibt den Abgeordneten einen „Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“ aus der Staatskasse⁴⁷, gerade um zu verhindern, daß sie ihren politischen Einfluß zu Geld machen. Das BVerfG hat denn auch im Diätenurteil klargestellt, daß Zahlungen von Interessenten an Abgeordnete verfassungswidrig sind, und den Gesetzgeber für verpflichtet erachtet, gesetzliche Vorkehrungen dagegen zu treffen⁴⁸. Dieses Gebot ist bisher vom Bundestag und fast allen Landparlamenten nicht beachtet worden⁴⁹. (Die Abgeordneten *Mann* und *Conradi* haben dies am 10. 12. 1986 im Bundestag mit vollem Recht moniert⁵⁰.) Nach wie vor können Abgeordnete von ihren bisherigen Arbeitgebern weiterbezahlt werden, nicht für die nach dem Vertrag geschuldete Arbeit, sondern zur Nutzung des parlamentarischen Einflusses des Abgeordneten⁵¹ (Ausnahmen nur: Niedersachsen und Bremen⁵²).

⁴³ § 12 III AbgG in Verbindung mit dem Bundeshaushaltsplan 1990.

⁴⁴ *Henkel*, DÖV 1975, 819 (821); *Thayssen*, Die Volksvertretungen der Bundesrepublik und das Bundesverfassungsgericht: Uneins in ihrem Demokratie- und Parlamentsverständnis, ZParl 1976, 3 (13 f.).

⁴⁵ *Tsatsos*, Die parlamentarische Betätigung von öffentlichen Bediensteten, 1970, 152 ff.; *Kühne*, Die Abgeordnetenbestechung, 1971, 34 ff.; ähnlich *Hann-Peter Schneider*, Gesetzgeber in eigener Sache (Fn. 10) 327 (331 ff.). Dagegen *Krause* (Fn. 10), 327; *von Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, 388 ff. m. w. N.; *Peine*, Der befangene Abgeordnete, JZ 1985, 914.

⁴⁶ Stellungnahme des Deutschen Bundestages, vervielfältigtes Manuskript, 34 f.; zit. in *von Arnim*, Das Verbot von Interessentenzahlungen an Abgeordnete, 1976, 7.

⁴⁷ Art. 48 III 1 GG.

⁴⁸ BVerfGE 40, 296 (318 f.).

⁴⁹ Vgl. dazu *von Arnim* (Fn. 46); *ders.*, Stellungnahme zur vorgeschlagenen Neuordnung der Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete (BT-Drucks. 10/3544 und 10/3557), abgegeben vor dem Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages am 24. 10. 1985, S. 6 ff.; Stellungnahme des Bundesinnenministeriums zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Drucks. 7/5525), vervielfältigtes Manuskript, S. 4 f., 10, 21 f., 33 f.; *Landfried* (Fn. 17), 145 ff.

⁵⁰ *Mann*, Deutscher Bundestag, 10. Wahlp., 255. Sitzung vom 10. 12. 1986, Protokoll S. 19851 (19852); *Conradi*, ebenda, S. 19859.

⁵¹ Für Bundestagsabgeordnete schreibt § 44 a II Ziff. 4 AbgG vor, daß die Verhaltensregeln des Bundestages Bestimmungen enthalten müssen „über die Unzulässigkeit einer Annahme von Zuwendungen, die das Mitglied des Bundestages, ohne die danach geschuldeten Dienste zu leisten, nur deshalb erhält, weil von ihm im Hinblick auf sein Mandat erwartet wird, daß er im Bundestag die Interessen der Zahlenden vertreten und nach Möglichkeit durchsetzen wird“. Dies ist eine wörtliche Wiederholung des vom Bundesverfassungsgericht im Diätenurteil formulierten Grundsatzes. Es fehlt an der vom Bundesverfassungsgericht geforderten gesetzlichen Regelung, die konkretisiert und sanktioniert. Damit bleiben die mit jener Formulierung verbundenen Auslegungssorgen unbeantwortet, etwa, ob schon eine minimale Tätigkeit für den weiter zahlenden Arbeitgeber ausreicht (so anscheinend *Schneider*, Fn. 10, 346), um den

Im übrigen werden solche Zahlungen kunstvoll vor den Blicken der Öffentlichkeit abgeschirmt. Die Anzeigepflichten, die der Abgeordnete nach den „Verhaltensregeln“ gegenüber der Bundestagspräsidentin hat, lassen die nötigen Feststellungen nicht zu. Abgeordnete brauchen ihr bisheriges Einkommen der Bundestagspräsidentin nicht anzuzeigen, und Rechtsanwälte und andere beratende Berufe fallen ohnehin aus der Anzeigepflicht heraus, so daß die Präsidentin von vornherein keine Anhaltspunkte für die Ermittlung von unzulässigen Interessentenzahlungen erhält⁵³. So wird die Existenz solcher Zahlungen „abgedunkelt“ – die gleiche Vorgehensweise wie bei der Abdunkelung von „Spenden“. Der Bundesminister der Justiz hat auf die Petition von *Rainer Magulski*, Abgeordnetenbestechung solle unter Strafe gestellt werden, verlauten lassen, zunächst sollten die Erfahrungen mit den „Verhaltensregeln“ abgewartet werden. Die „Verhaltensregeln“ sind aber so ausgestaltet, daß Erfahrungen gar nicht gesammelt, anrüchige Geldgeschäfte gar nicht in Erfahrung gebracht werden können. Sie sind kein Instrument, Erfahrungen zu sammeln, sondern zu verhindern.

VIII. Handlungsbedarf

Es geht hier nicht um ein Internum der Parlamente, sondern um eine Schlüsselfrage für die Legitimation unseres parlamentarischen Systems insgesamt. Es ist höchste Zeit, daß die nötigen Vorkehrungen endlich getroffen werden. Bisher sind die halbherzigen Versuche der Mehrheit, zu einer befriedigenden Regelung zu kommen, immer wieder am ganzherzigen Widerstand von Betroffenen gescheitert. Auch wenn „die übergroße Mehrheit dieses Hauses nicht käuflich ist“, wie der Abgeordnete *Conradi* im Bundestag sicher mit Recht gesagt hat, so ist ihm auch darin nachdrücklich zuzustimmen, daß die beharrliche Verhinderungsstrategie „dem Ansehen des Parlaments und dem Ansehen der Republik“ schweren Schaden zufügt⁵⁴.

Die Bestechung von Abgeordneten ist neben der Abgeordnetenenttötung einer der schwersten Angriffe auf die Integrität des Parlamentarismus. Auch in anderen Fällen hat das *BVerfG* den Gesetzgeber für verpflichtet erachtet, wichtige Rechtsgüter unter strafrechtlichen Schutz zu stellen⁵⁵. Gleiches muß auch hier gelten. Art. 38 Absatz 3 und Art. 48 Absatz 3 Satz 3 des Grundgesetzes verpflichten den Gesetzgeber, die nötigen Vorkehrungen zum Schutz der Unabhängigkeit der Abgeordneten zu treffen⁵⁶. Das Problem darf nicht länger unter der Decke gehalten oder bagatellisiert werden.

Verbotstatbestand nicht anzuwenden, und ob der Zahlende eine unzulässige Einflußnahme beabsichtigen muß (so anscheinend *Schneider*, Fn. 10, 328 f.; „final finanzierte Interessenwahrnehmung“). Daß diese Zweifelsfragen nicht beantwortet werden, betont auch *Roll*, Verhaltensregeln, in: *Schneider/Zeh* (Hg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, 1989, S. 607 (614). Bejahte man beide Fragen, so würde die Vorschrift im Ergebnis leerlaufen, was sicher nicht der Intention des Bundesverfassungsgerichts entsprechen würde (*von Arnim*, Sachverständigen-Anhörung des BT-Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 24. 10. 1985, 10. Wahlp., Stenografisches Protokoll der 28. Sitzung). Deshalb werden sie in den Abgeordnetengesetzen Bremens und Niedersachsens mit Recht verneint (dazu schon *von Arnim*, Bonner Kommentar, Art. 48 GG, Rn. 153 f.). Gleichwohl wird es den Abgeordneten durch das Offenlassen dieser Fragen – trotz ihrer offensichtlichen Regelungsbedürftigkeit – ermöglicht, sich auf den Standpunkt zu stellen, die Vorschrift sei so großzügig auszulegen, daß sie praktisch leerläuft. Dies wird auch durch § 9 I der Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages nicht verhindert, ganz abgesehen davon, daß es sich nicht um die verfassungsrechtlich vorgeschriebene gesetzliche Bestimmung handelt. In § 9 I heißt es, ein Abgeordneter dürfe „für die Ausübung des Mandats keine anderen als die gesetzlich vorgesehenen Zuwendungen oder andere Vermögensvorteile annehmen“. Diese Vorschrift klingt zunächst so, als dürfe der Abgeordnete nur die im AbgG vorgesehenen Diäten annehmen. Die Verfasser scheinen jedoch davon auszugehen, auch die Annahme von Interessentenzahlungen sei „gesetzlich vorgesehen“, soweit sie nicht gesetzlich verboten sei. Was gesetzlich verboten sei, richte sich wiederum nach § 44 a II Ziff. 6 AbgG. So wird die Vorschrift jedenfalls in der Kommentierung durch *Roll*, einen Beamten der Bundestagsverwaltung, verstanden (*Roll*, Verhaltensregeln, in: *Schneider/Zeh* [Hg.], aaO, S. 607 [614]). Damit liegt hier ein klassischer Fall von Ringverweisung vor: Das Bundesverfassungsgericht und das Abgeordnetengesetz verlangen Bestimmungen gegen Interessentenzahlungen. Die daraufhin ergangenen Verhaltensregeln verweisen hinsichtlich der Frage, was solch unzulässige Interessentenzahlungen sind, wiederum zurück auf das Abgeordnetengesetz, das insoweit aber keine Klärung enthält, sondern diese seinerseits in den Verhaltensregeln verlangt.

⁵³ § 23 III und IV Abgeordnetengesetz Niedersachsen, § 36 Abgeordnetengesetz Bremen.

⁵⁴ Abg. *Conradi* (Fn. 50), 19859 f.; *Landfried* (Fn. 17), 144 f.

⁵⁵ *Conradi* (Fn. 50), 19861. ⁵⁶ *BVerfGE* 39, 1.

⁵⁷ Vgl. auch *BVerfGE* 40, 296 (318 f.): Pflicht, gesetzliche Vorkehrungen gegen Interessentenzahlungen zu treffen. *BVerfGE* 79, 311 II (336, 352 ff.): Pflicht zum Erlass der gesetzlichen Regelungen gem. Art. 115 I 3 GG.

Das *Minimum* für eine überfällige Regelung wäre:

- aktive und passive Abgeordnetenbestechung muß wie in anderen Demokratien strafbar werden⁵⁷,
- laufende Interessentenzahlungen sind durch Erlass der erforderlichen gesetzlichen Regelung zu verbieten⁵⁸ und spürbare Sanktionen bei Verstößen vorzusehen⁵⁹,
- die Anzeige- und Publikationspflichten der Abgeordneten sind zu erweitern, insbesondere sind „Spenden“ an Abgeordnete, wenn sie nicht ohnehin verboten werden, zu veröffentlichen und auch hier bei Verstößen wirksame Sanktionen vorzusehen⁶⁰.

Über Korruptionsfälle in der DDR hat man sich jüngst „drüben wie hüben“ mit Recht entrüstet. Dürfen wir uns aber über die Spreißel im Auge unserer Nachbarn erregen, solange wir die im eigenen Auge geflissentlich übersehen, mögen sie auch eine Dimension kleiner sein? Wenn in einem einheitlichen Deutschland über ein neues Parlamentsrecht nachgedacht wird, so kann das bundesrepublikanische (Un-)Recht bei Behandlung privater Zuwendungen an Abgeordnete jedenfalls kein Vorbild sein.

Professor Dr. Hans Herbert v. Arnim, Speyer

⁵⁷ So praktisch die gesamte strafrechtliche Literatur. Vgl. z. B. die oben in Fn. 2–7 Genannten.

⁵⁸ So ausdrücklich *BVerfGE* 40, 296 (318 f.).

⁵⁹ Die Parteienfinanzierungskommission hatte vorgeschlagen, daß bei Verstoß gegen Spendenverbote das Zehnfache verfallen müsse (Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, Vorschläge der vom Bundespräsidenten berufenen Sachverständigen-Kommission, Beilage zum Bundesanzeiger Nr. 25, 1983, 224). Dieser Gedanke könnte auch hier fruchtbar gemacht werden.

⁶⁰ So schon *von Arnim*, Stellungnahme vom 24. 10. 1985 (Fn. 49), 19; *Troltsch*, Der Verhaltenskodex von Abgeordneten in westlichen Demokratien, Aus Politik und Zeitgeschichte B 24–25/1985, 3 (14–16); *Wewer*, in: ders. (Fn. 16), 447; 24; *Landfried* (Fn. 17), 305 ff. – Nach § 17 des Parteiengesetzes der DDR v. 21. 2. 1990 (GBl. DDR 1990 S. 66) ist über „Einzelschenkungen (Spenden) im Wert von mehr als 10 000 DM ... innerhalb von 14 Tagen der Präsident der Volkskammer zu informieren. Dieser macht die Schenkung unter Angabe über ihre Höhe und des Spenders unverzüglich im Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik bekannt“. Diese Regelung, die sich auf Spenden an Parteien und wohl auch auf Spenden direkt an Abgeordnete bezieht, kann aber leicht umgangen werden, z. B. durch Stückelung von Spenden, und enthält keine Sanktionen.